

DR MACIEJ STARZEWSKI

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

Z ZAGADNIENÍ KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ *

Na marginesie książki prof. Wacława Komornickiego

I.

Część systematyczno-dogmatyczna cennej książki prof. Komarnickiego¹ nie ustępuje wysokim poziomem części historyczno-geneptycznej. Cechuje ją traktowanie tematu podobnie zwięzłe, a jednak dokładne i oparte na zbadaniu skrzętnie zebranego materiału, wysiłek ku ogarnięciu możliwie szerokim spojrzeniem rozległych widnokręgów konstytucyjnych, powściągliwość i umiar w formułowaniu ocen przy ciągłym staraniu o wynajdywanie dla nich kryteriów wyłącznie przedmiotowych. Trudne zadanie osiągnięcia wszechstronności ujęcia, a zarazem zwięzłości wykładu, zachowującej jasność i przejrzystość, rozwiązał autor w sposób znakomity, z pełnym powodzeniem, jakie może stać się udziałem tylko wybitnych znawców przedmiotu będących równocześnie wytrawnymi i doświadczonymi nauczycielami. Do tego powodzenia przyczynia się niemało doskonale przemyślany układ. Trzyma się on o tyle porządku przyjętego przez samą Konstytucję, że po ogólnym omówieniu zasad następują rozdziały poświęcone Prezydentowi Rzeczypospolitej, Rządowi, Izbowi Ustawodawczym; skupiają one jednak treść przepisów tak organizacyjnej, jak kompetencyjnej natury, w samej Konstytucji przeważnie odrębnie zgrupowanych. Następują rozdziały o Sile Zbrojnej, wymiarze sprawiedliwości, administracji państwowej (tu włączone omówienie N. I. K. i N. Tr. Adm. jako gwarantów praworządności), dalej rozdział „Obywatele Rzplitej” (obywatelstwo, — prawa polityczne, obywatelskie w ścisłym znaczeniu, wolnościowe, — zawieszenie swobód obywatelskich). Zamyka książkę rozdział o zmianie Konstytucji; ten jeden wydaje się wrywać do pewnego stopnia z korbów przyjętej systematyki, skoro przecież nie funkcje tworzą jej podstawę. Układ prosty i naturalny w zasadniczych liniach, dzieli ogrom materiału w sposób przejrzysty i eko-

¹ Dr Wacław Komarnicki. Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system Wilno, 1937. (Część II. System prawno-polityczny Konstytucji Kwietniowej. St. VIII + 175 — 443). — Co do części I. Ewolucja ustrojowa Polski Współczesnej, patrz: recenzja przez autora niniejszego artykułu w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym” 1937, zeszyt I.

nomiczny. Obok przepisów Konstytucji uwzględnia wykład w szerokiej mierze także wykonywające je ustawy.

We wstępie pisze autor, że stosuje „obok¹ metody dogmatycznej także metodę prawnoporównawczą” oraz korzysta „z niewielkiej jeszcze wprawdzie, ale już zawierającej ciekawe momenty praktyki konstytucyjnej”. Pomimo tej wielokierunkowości metod uniknął autor szczęśliwie synkretyzmu posługując się tymi różnymi narzędziami równolegle i nie używając ich nigdy równocześnie. Wycieczki porównawcze (przede wszystkim w regiony Konstytucji marcowej) przedsięwzięte zawsze z pełną celowością gwoili uwypuklenia rozpatrywanej instytucji kontrastem czy podkreślenia jej rysów podobieństwem z wytworami odmiennych ustrojów, — nigdy dla erudycyjnego opisu. Analiza przepisów niekiedy nazbyt skąpa, budzi pragnienie szerszego rozwinięcia, zelżenia surowej zwięzłości. Okupione to jednak roztoczeniem wielości aspektów, gdy autor szuka wyjaśnień przepisu w. związkach jego z prądami epoki, w poglądach i zamierzeniach twórców, w historycznym podłożu, w roli, jaka mu przypada w całokształcie ustroju.

Oceny prawnicze prowadzą do bystrego wytknięcia licznych luk Konstytucji i najczęściej trafnej krytyki mniej szczęśliwych sformułowań tekstu. Ocena polityczno-ideowa powstrzymuje się od sięgania do probierzy zaczerpniętych z systemów o odmiennych założeniach, stara się natomiast wnikać w podstawowe zasady badanego planu organizacji. Autor nie mierzy nowego ustroju kątami widzeń jakichkolwiek doktryn, ale wazy jego zalety i wady ciężarami realnych warunków bytu, historycznego doświadczenia, troski o zachowanie i rozwój wielkich narodowych wartości.

Wszystkie te cechy dzieła każą odnieść się do niego z rzetelnym szacunkiem i powitać w nim ze szczerą radością pierwszą na wielką skalę zakreśloną monografię nie tylko obecnie panującej Konstytucji, ale całego naszego życia ustrojowego od początków wskrzeszenia niepodległości. Przyszli badacze znajdą w książce prof. Komarnickiego niezależnie od różnicy poglądów konieczną pomoc dzięki niezmiernie sumiennemu zebraniu nieraz już dzisiaj niełatwo dostępnego materiału historycznego, prawnego, bibliograficznego oraz znaczne ułatwienie przy orientowaniu się w gąszczu zagadnień. Znajdą jeszcze coś więcej: szereg poważnych konstrukcyj, z którymi będą musieli się liczyć i wobec których będą zobowiązani zająć wyraźne stanowisko.

II

Żadna, wysoką nawet miarę osiągająca praca naukowa nie może być ostatnim słowem w swej dziedzinie, zamknąć pieczęcią nie-

wzruszalnych ustaleń dalszych badań. Przeciwnie, im większa jej wartość tym silniej pobudza do nowych poszukiwań, do skonfrontowania z jej wynikami własnych poglądów, do przeciwstawienia jej ujęciom odmiennych konstrukcyj. Podczas studiowania dzieła prof. Komarnickiego niejednokrotnie przychodziła mi na myśl możliwość innych zupełnie, koncepcyj od tych, które on przyjął. Właśnie tym innym możliwościom pragnę poświęcić następujące rozważania. Ich przedmiotem będzie przede wszystkim kilka zagadnień interpretacyjnych, więc wyłącznie prawniczej natury, które rozwiązuję inaczej niż prof. Komarnicki. Nie przeciwstawiam twierdzeniom tamtym jakichś prawd absolutnych, wysuwam jedynie wykładnię przepisów opartą na próbie odmiennego ich rozumienia. Krytyka moja nie jest przeto zaprzeczeniem bezwzględnym, wskazuje tylko na pewne możliwości niedostrzeżone przez omawiane dzieło. Nie pragnę wykazywać, że sądy prof. Komarnickiego są fałszywe. Zależy mi raczej na rozbudzeniu świadomości, że przepisy Konstytucji nie są bynajmniej jednoznaczne, że można je różnie rozumieć i wyprowadzać z nich różne wnioski stosownie do odmiennego ujmowania ich treści.

Przepisy Konstytucji wywołują wątpliwości, które dałyby się usunąć w sposób zupełny jedynie drogą interpretacji autentycznej tzn. mocą ustaw rewizyjnych. Gdyby nawet bowiem czynnik, którym Konstytucja powierza swoje wykonanie przychyliły się w praktyce do takiej czy innej wykładni, nie ustaliłoby to raz na zawsze treści wieloznacznych przepisów. Wytworzyłyby się w ten sposób tylko precedensy, na skutek powtarzania przekształcone ew. w zwyczaj konstytucyjny. Przyjęta interpretacja nie posiadałaby jednak bezwzględnie wiążącego charakteru: ci sami nawet piastunowie władzy mogliby inną uznać za lepszą w zmienionych okolicznościach. Tym więcej nauka nie jest władna narzucać swoich koncepcji jak gdyby były prawem. Może jedynie wskazywać na punkty niejasne i wątpliwe tekstów prawnych, wysuwać różne możliwości wykładni i uświadamiać czynnikom sprawującym władzę potrzebę dokonania zmian i uzupełnień, o ile oczywiście uznają, że życie prawne należy oprzeć na mocnych fundamentach nie dopuszczających dowolności. Stwierdzenie możliwości odmiennej wykładni nie uderza jeszcze samo przez się w rzekome błędy inaczej tekst rozumiejących. Tłumacz naukowy winien starać się wprowadzić o rzucenie ścisłego rozumowania pod swoje ujęcie przepisu i o podparcie wywodów dobrze przemyślanymi założeniami. Wysiłek ten jednak nie powinien zaciemniać świadomości, że przyjęte założenia nie muszą być wyłącznymi i że, jakkolwiek dobre racje przemawiałyby za nimi, nie mogą one skupić za sobą najczęściej tylu i tak przekonujących

argumentów, by nie dopuściły już do głosu odmiennych tez. Całkowitej pewności nie da się osiągnąć w tej dziedzinie; otacza ją zawsze atmosfera względności. Wszelkie bowiem rozumowanie posiada tutaj wartość tylko w stosunku do przyjętych założeń; owych zaś założeń najczęściej nie będzie można dowieść bez reszty; najmocniejsze nawet argumenty nie będą nigdy nieodpartymi. Dyskusja może wnieść wiele światła, może uzasadnić wyższy stopień prawdopodobieństwa danej tezy, — nie będzie jednak zdolna rozwiązać wszelkich wątpliwości i uczynić zbędnym wkroczenie ustrojodawcy.

Wysunięte w dalszym ciągu próby rozwiązań poszczególnych zagadnień interpretacyjnych potwierdzą niewątpliwie słuszność takiego relatywistycznego stanowiska. Wywody nie przedsiębiorą odśadzać od obywatelstwa ujęć prof. Komarnickiego, skazywać je na wygnanie poza obręb prawniczej prawdy. Pragną jedynie wywalczyć miejsce dla innych poglądów, które o tyle tylko mogą być od tamtych lepszymi, o ile zdołają wykazać się wyższym od nich stopniem prawdopodobieństwa.

A. Zagadnienie znaczenia Rozdziału VII Konstytucji: „Budżet”

Z interpretacji prof. Komarnickiego art. 58, 59 i 60 konstytucji wynika, że stoi on na stanowisku potrzeby uzupełnienia przepisów Rozdziału VII o przychodzeniu do skutku budżetu przepisami Rozdziału VI: „Ustawodawstwo”. Założenie to, nie wypowiedziane wyraźnie, stanowi jednak niewątpliwie podstawę takiego np. twierdzenia: (str. 335) „Do uchwał Senatu stosuje się tu ogólna procedura przegłosowania ponownego przez Sejm (art. 53 (2))” (mowa o zmianach wprowadzonych przez Senat do budżetu), — albo np. (str. 335—336): (Konstytucja) „nie wspomina o analogicznym prawie Senatu” (odrzućenia budżetu w całości) „można jednak przyjąć, że czyni to ze względu na okoliczność, iż votum Senatu nie jest ostateczne i że rozstrzyga ponowne głosowanie Sejmu, a zatem ta druga ewentualność prawniczo sprowadza się do pierwszej”. Założenie, iż przychodzenie do skutku budżetu nie zostało unormowane w rozdziale VII w sposób wyczerpujący, tkwi także u podstawy twierdzenia: (str. 250) „Szczególnie praktyczne znaczenie posiada możliwość ustalenia budżetu Państwa w czasie wojny w tej drodze” (dekretu).

Możliwą jest jednak rzeczą przyjąć odmienne założenie. Mianowicie: Rozdział VII normuje przychodzenie budżetu do skutku w sposób dokładny i wyczerpujący, tak że do tego aktu państwowego odnoszą się jedynie przepisy Rozdziału VII i żadne inne przepisy Konstytucji, mające za przedmiot „ustawodawstwo”, a nie „budżet”, nie powinny być wobec budżetu stosowane. Teza ta da

się oprzeć przede wszystkim na fakcie, że Konstytucja ujmuje przepisy o budżecie w osobny rozdział, wyodrębniając w ten sposób budżet od „ustawodawstwa” i jak gdyby przeciwstawiając je wzajemnie. Prawda, że dzielenie treści tekstów prawnych na grupy oznaczone tytułami nie posiada samo przez się normatywnego znaczenia. Ma na celu na ogół jedynie uporządkowanie przepisów, ułatwienie tymczasowej w nich orientacji i nie przesądza o prawnych oraz logicznych związkach mogących zachodzić pomiędzy przepisami należącymi do różnych rozdziałów. Czy jednak stworzenie osobnego rozdziału dla budżetu da się wytłumaczyć jedynie szczególną wagą tego aktu tudzież chęcią skupienia razem przepisów o podstawach prawnych gospodarki Rządu w łatwo dającej się ogarnąć przestrzeni? Gdyby odgrywał rolę jedynie wzgląd na układ treści, należałoby oczekiwać raczej umieszczenia np. przy końcu Rozdziału VI artykułów 58—60 aniżeli tworzenia zupełnie nowego rozdziału. Gdyby Rozdział VII nie miał normować spraw budżetu w wyczerpujący sposób (zwłaszcza sprawy powstawania budżetu), trudno byłoby znaleźć dlań uzasadnienie w systematyce treści przyjętej przez Konstytucję. Poza wstępem dekalogu i przepisami końcowymi buduje Konstytucja rozdziały na odrębności organów oraz na odrębności funkcji. O organach mówią rozdziały II, III, IV V, — o funkcjach rozdziały VI, VIII, IX, X, XI, XII i XIII. Rozdział VII jest pomieszczony pomiędzy rozdziałami traktującymi o funkcjach. Nie będzie chyba mylnym wniosek, że Konstytucja uważa budżet za akt objęty specjalną funkcją, nie mieszczącą się w pojęciu żadnej innej funkcji, więc także funkcji „ustawodawstwa”. Potwierdza to także art. 31: „Sejm sprawuje funkcje ustawodawcze... nadto do Sejmu należy ustalanie budżetu...”; oraz art. 46: „Senat... rozpatruje budżet i projekty ustaw...” Prawda, że „ustawa ustala corocznie budżet Państwa” (art. 58 (1)). Ale owa nazwa „ustawy” nie przysługuje budżetowi z tego względu, żeby prowadząca do niego droga miała być taka sama jak droga „ustawodawstwa”. Nazwa ta wskazuje tylko, że budżet posiada w polskim porządku prawnym ten sam stopień hierarchiczny, jaki przysługuje ustawom. Jest ustawą nie dlatego, że wchodzi w skład formalnej funkcji ustawodawczej, lecz dlatego, że posiada wartość ustawy. Zarówno formalnie jak materialnie tworzy budżet odrębną funkcję. Dlatego nie należy do budżetu stosować automatycznie przepisów proceduralnych normujących inne funkcje, w szczególności obejmować budżet uprawnieniami organów tworzącymi zawiasy innych funkcji. Tego rodzaju podporządkowywanie budżetu przepisom nie odnoszącym się wprost do niego byłoby dopuszczalne tylko na mocy wyraźnego postanowienia Konstytucji. Skoro zaś takiego postanowienia nie ma,

a przeciwnie, Konstytucja stale przeciwstawia budżet ustawodawstwu, trzeba stanąć na stanowisku, że Konstytucja poddała budżet wyłącznie przepisom Rozdziału VII i że usunęła budżet spod działania przepisów innych rozdziałów, w szczególności rozdziału poświęconego „ustawodawstwu”. Pomimo tego, że budżet jest „ustawą” (tzn. jest zawarty w dokumencie noszącym nazwę ustawy i ogłoszonym jako ustawa oraz posiada tę samą rangę, co ustawy), to jednak nie podlega przepisom o „ustawodawstwie”. Genezę formalną budżetu normuje Rozdział VII stanowiąc tryb różny od ustanowionego dla powstawania wszelkich innych ustaw, a czyni to w sposób wyczerpujący, określając dokładnie wszystkie warunki konieczne dla przysięcia budżetu do skutku.

Przeciwko takiemu ujęciu sprawy mógłby ktoś podnieść, że Konstytucja mówi jednak w art. 50 (2) (należącym do Rozdziału VI), iż „inicjatywa ustawodawcza w sprawach budżetu.... należy wyłącznie do Rządu”, a zatem nie odcina w tym ustępie tak wyraźnie budżetu od ustaw. Pomijając zbędność tego przepisu (ostatecznie to, co on stanowi, wynika już z przepisu art. 58 (2): „Rząd składa Sejmowi projekt budżetu”...) należy zauważyć, iż nie da się z tego jeszcze wyprowadzać wniosku o dopuszczalności stosowania do budżetu innych artykułów Rozdziału VI, w szczególności art. 53 i 54. Jeśli Konstytucja w art. 50 (2) wymieniła budżet pomiędzy materiałami usuniętymi spod inicjatywy ustawodawczej Sejmu i wyjęła tym samym budżet wyraźnie spod działania art. 50 (1), mogła uczynić to dlatego, ponieważ wystarczyło tutaj użycie jednego słowa, podczas gdy dla zaznaczenia innych różnic pomiędzy procedurą ustawodawczą a budżetową, tym samym dla wyraźnego wyjmowania budżetu spod działania art. 53 i 54, trzeba by było używać całych zdań, co zresztą właśnie wobec wprowadzenia osobnego Rozdziału VII byłoby całkowicie zbyteczne. — Inny jeszcze argument na rzecz właściwości art. 53 i 54 wobec budżetu można byłoby próbować zaczerpnąć z pominięcia przez art. 58 stwierdzenia przez Prezydenta Rzplitej podpisem mocy budżetu jako ustawy konstytucyjnie uchwalonej i z ograniczenia się art. 58 jedynie do postanowienia: „Prezydent Rzplitej zarządzi ogłoszenie budżetu...” Tymczasem niewątpliwie ma Prezydent podpisywać także budżet, podpis ten zaś posiada znaczenie określone art. 54 (1). Pominięcie to jednak da się łatwo wytłumaczyć samym faktycznym zespoleniem czynności Prezydenta podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia. Czynności te wyodrębniają się tylko w abstrakcji: w praktyce jest to jeden i ten sam akt. Wspomniane w art. 58 zarządzenie ogłoszenia wiąże się zawsze z podpisaniem tekstu, który, ma być ogłoszony, co więcej

nawet, samo podpisanie jest obecnie jedyną formą i wyrazem „zarządzenia”.

Z zajętego tutaj stanowiska wypływa szereg nader ważnych konsekwencji, dotyczących zarówno uprawnień Sejmu i Senatu jak Prezydenta Rzeczypospolitej.

a) Senat może tylko wprowadzać zmiany do projektu budżetu uchwalonego przez Sejm (oczywiście w granicach art. 59 (1)), — nie posiada natomiast prawa odrzucania budżetu w całości.² Konstytucja nie stanowi tego wyraźnie. Podczas gdy jednak w rozdziale „Ustawodawstwo” mówi o uchwałach Senatu, odrzucających projekt wzgl. wprowadzających do projektu zmiany, w rozdziale o „Budżecie” mówi tylko o zmianach. Więc w art. 58 (3): „Na rozpatrzenie zmian, zaproponowanych przez Senat, pozostawia się Sejmowi 10 dni od upływu terminu przepisanego dla Senatu.” W art. zaś 60 (3) przewiduje Konstytucja gospodarkę Rządu w granicach zeszłorocznego budżetu tylko w przypadku, gdy „Sejm złożony mu projekt budżetu w całości odrzuci”. Można by wprawdzie utrzymywać (razem z prof. Komarnickim), że art. 58 (3) zamyka pod terminem „zmiany” także odrzucenie, — art. zaś 60 (3) przypisuje Sejmowi odrzucenie budżetu przez Senat z tego powodu, że, skoro Sejm posiadając możliwość obalenia uchwały Senatu nie uczyni tego, tym samym przemieni odrzucenie we własne dzieło. Pierwsze jednak z tych twierdzeń pozostaje w niezgodzie z naszą dotychczasową tradycją terminologiczną, rozróżniającą zupełnie jasno „odrzucenie” od „zmian”. Drugie zaś twierdzenie nie wydaje się harmonizować z zasadą, że organa państwowe rozporządzają takimi tylko uprawnieniami, jakie im przyznała Konstytucja: ta zaś mówi przecież tylko o „rozpatrywaniu” budżetu przez Senat oraz o „proponowaniu” przez Senat zmian w budżecie i nie wspomina wcale o „odrzucaaniu”, które jako takie nie mieści się w treści ani „rozpatrywania” ani „proponowania zmian”.

b) Sejm jest władny odrzucić zmiany wprowadzone przez Senat do budżetu już zwyczajną większością głosów, a nie dopiero większością $\frac{3}{5}$ jak to ma miejsce w wypadkach art. 53 (2). Art. 58 (4) stanowi bowiem tylko: „Na rozpatrzenie zmian, zaproponowanych przez Senat, pozostawia się Sejmowi 10 dni od upływu terminu przepisanego dla Senatu”. Jasną jest rzeczą, że w tym zestawieniu wyraz „rozpatrzenie” zawiera upoważnienie dla Sejmu przyjęcia lub odrzucenia poprawek Senatu. Należy jednak podkreślić, że dla odrzucenia przez Sejm poprawek budżetowych nie wymaga Konstytucja jakiegś kwalifikowanej większości, mimo że przy innych pro-

² To samo twierdzi prof. Tadeusz Grodyński: „Budżet w nowej Konstytucji Polskiej”. Lwów, 1935, str. 11.

jektach ustaw ustanawia większość kwalifikowaną. Tak satem posiada Senat w porównaniu z Sejmem jeszcze bardziej szczerze uprawnienia w zakresie budżetu niż w zakresie ustawodawstwa. Pozostaje to zresztą w zgodzie z dającym się stwierdzić stałym dążeniem ustrojów dwuizbowych (nie wszędzie zresztą zrealizowanym) do oddania w sprawach budżetowych rozstrzygającego głosu Izbie liczniejszej, nawet wówczas, gdy Izba mniej liczna może się wykazać równym stopniem „demokratyczności”.⁸

c) Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo weta w odniesieniu do budżetu, skoro art. 58₅ mówi tylko o „zarządzeniu ogłoszenia budżetu” nie wspominając wcale o możliwości zwrócenia projektu budżetu Sejmowi. Co więcej, art. 60 nie przewiduje żadnych innych powodów opóźnienia dojścia do skutku budżetu, oprócz nieuchwalenia budżetu do dnia, w którym rozpoczyna się nowy rok budżetowy, na skutek bądź rozwiązania Izby Ustawodawczych, bądź odrzucenia budżetu w całości przez Sejm. Gdyby prezydent był władny obłożyć vetem projekt budżetu, niewątpliwie korzystając z tego prawa nie tylko spowodowałby niedojście budżetu do skutku we właściwym czasie, ale nawet w ogóle uniemożliwił uchwalenie budżetu w danym roku (art. 54₂). Państwo pozostałoby bez budżetu, wbrew zasadzie art. 60₁. Konstytucja bowiem upoważnia Rząd do „pobierania dochodów i czynienia wydatków w granicach zeszłorocznego budżetu” tylko w dwóch powyżej wymienionych wypadkach. Właśnie pominięcie milczeniem przez Rozdział VII prawa weta Prezydenta, nie dopuszczając innej interpretacji prócz tej tylko, że prawo to nie ma zastosowania wobec budżetu, przemawia waleń za tezą wyłączającą możliwość automatycznego uzupełniania przepisów rozdziału o „Budżecie” przepisami normującymi „Ustawodawstwo”.

d) Budżet nie może być przedmiotem władzy dekretowania Prezydenta: musi być zawsze zawarty w dokumencie występującym jako „ustawa” — nawet wówczas, gdy faktycznie opiera się na akcie samego Prezydenta (art. 58 (5) d). Nie tylko dlatego, że art. 58 (1) stanowi: „Ustawa ustala corocznie budżet Państwa”. Tutaj przecież nawet przeciwnicy stosowania przepisów Rozdziału VI do budżetu mogliby przyjąć dopuszczalność dekretowania budżetu powołując się na art. 57 (2), wobec bezsprzecznie przekraczającego granice tego rozdziału brzmienia ustępu: „Ilekróć Konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawo-

³ Ze względu na potrzebę przedstawienia całości omawianego zagadnienia powtórzyłem w punktach a) i b) wywody wygłoszone już przez siebie w Katedrach, na III Zjeździe Prawników Polskich, w referacie „Stanowisko Senatu w Konstytucji 23 kwietnia 1935 r.”

dawstwa wymagają ustawy, dziedziną tą może być unormowana również dekretem Prezydenta Rzplitej wydanym w warunkach Konstytucją oznaczonych". — Dekrety jednak nie mogą normować budżetu przede wszystkim dlatego, ponieważ dla dojścia do skutku budżetu stanowi Konstytucja tylko i wyłącznie drogi opisane w Rozdziale VII, ten zaś rozdział nic o dekretach nie mówi. — Przedmiotem sporu może być oczywiście tylko stanowienie budżetu drogą dekretów z upoważnienia ustawy (art. 55 (2)) wzgl. dekretów stanu wojennego (art. 79 (2)). Dekrety z art. 56 nie mogą tutaj wchodzić w grę już ze względu na specjalną swoją treść; sama zaś Konstytucja wyłącza budżet wyraźnie spośród materij, jakie mogą być normowane dekretami z konieczności.

Ten ostatni właśnie moment mógłby być wysunięty przeciwko tezie o niekompetencji wobec budżetu również wymienionych dwóch rodzajów dekretów. Jeśliby Konstytucja rzeczywiście zamierzała nie oddawać tym dekretem władzy nad budżetem, dlaczego nie postanowiła tego wyraźnie, tak jak to uczyniła w stosunku do dekretów z konieczności i zadowolila się jedynie zakazem przeprowadzania zmian Konstytucji w drodze dekretów z upoważnienia oraz dekretów stanu wojennego. Argument ten mógłby posiadać wagę, gdyby się dało dowieść, że „zmiana Konstytucji” jest jedynym wyjątkiem spod ogarniającej wszelkie zresztą materię właściwości omawianych rodzajów dekretów. Rzecz się ma jednak przeciwnie. Pomimo, że przy dekretach z upoważnienia ustawy art. 55 (1) zastrzega jedynie: „upoważnieniem tym nie może być objęta zmiana Konstytucji”, przy dekretach zaś stanu wojennego art. 79 (2) mówi, że mogą one obracać się „w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji”, to jednak nie ulega wątpliwości, że ów jedynie wyszczególniony wyjątek nie jest bynajmniej jedynym. Z pewnością bowiem dekrety, o których mowa, nie są również właściwe wobec innych norm podpadających pod pojęcie ustawodawstwa państwowego w znaczeniu materialnym (boć w tym tylko znaczeniu używa tutaj Konstytucja tego terminu). Dekrety te nie są władne także zmieniać traktatów międzynarodowych, — nie mogą również wyrażać „zgody Izby Ustawodawczych na ratyfikację” (art. 52 (1)). Nie powinny w końcu zmieniać lub uchylać dekretów z art. 56, skoro Konstytucja pozwala to czynić tylko „takimże dekretem Prezydenta Rzplitej”, tym samym przeto wyłącza od tego wszelkie innego rodzaju dekrety. Wyraźne przeto wyjęcie przez Konstytucję spod kompetencji omawianych obydwu rodzajów dekretów tylko zmiany Konstytucji nie można uznać za jedyne ograniczenie nie dopuszczające już wszelkich innych i przekreślające nawet te, które by się dało wyprowadzić z innych przepisów Konstytucji.

Przemilczenie budżetu jako wyjątku istniejącego obok „zmiany Konstytucji” nie może wystarczać jako dowód dopuszczalności ustalania budżetu w drodze dekretów z upoważnienia ustawy oraz dekretów stanu wojennego. Konstytucja nie potrzebowała stwierdzać niedopuszczalności wyrażnie, skoro to już wynika z przepisów Rozdziału VII jako wyłącznie ustalających prawną genezę budżetu.

Na poparcie tezy można przywieść inne jeszcze argumenty. Jeśli chodzi o brak kompetencji dekretów z upoważnienia ustawy, można się powołać na art. 35 (2), który zezwala na zamknięcie sesji zwyczajnej Sejmu przed upływem czterech miesięcy tylko wówczas, gdy budżet został „uchwalony” w terminie wcześniejszym; wynika z tego, że także art. 35 (2) nie przewiduje, by budżet mógł być ustalany drogą dekretu poza bezpośrednim udziałem Izby; udzielenie ew. Prezydentowi upoważnienia do zadekretowania budżetu nie było by przecież „uchwaleniem” budżetu. Jeżeli zaś chodzi o niewłaściwość dekretów stanu wojennego, można sięgnąć do art. 58 (2), który ujmuje w sposób bezwzględny obowiązek Rządu składania projektu budżetu Sejmowi nie później niż na cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, co z pewnością nie nastąpiłoby, gdyby podczas trwania stanu wojennego Prezydent ustalił budżet mocą własnego dekretu. Rozszerzenie uprawnień Prezydenta w czasie wojny nie przekreśla przecież konstytucyjnych obowiązków Rządu. W czasie wojny wprowadzić Rząd mógłby się znaleźć w niemożności dotrzymania terminu, skoro Prezydent ma wówczas prawo otwierać, odradzać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony Państwa” (art. 79 (2); sam jednak obowiązek Rządu złożenia projektu budżetu nie zostaje jeszcze na skutek tego uchylony, — a nawet terminy winny być zachowane, o ile to nie koliduje z „potrzebami obrony”.

W konsekwencji bronionego tutaj poglądu należy przyjąć, że Konstytucja wyłącza budżet spod właściwości wszelkich ustanowionych przez siebie rodzajów dekretów, tym samym, że ustanowiona przez art. 57 (2) równość dekretów z ustawami ze względu na materię normotwórstwa nie obejmuje budżetu. Prof. Komarnicki reprezentuje odmienny pogląd (przynajmniej co się dotyczy dekretów stanu wojennego) (str. 250). „Szczególnie praktyczne znaczenie posiada możliwość ustalenia budżetu Państwa w czasie wojny w tej drodze” (dekretów wydawanych na podstawie samej Konstytucji). Jednakowoż nawet gdyby się tę możliwość przyjęło, trudno byłoby przypisać jej „szczególne praktyczne znaczenie”. Właśnie bowiem w czasie wojny Rząd z pewnością nie potrzebowałby uciekać się celem uzyskania potrzebnych kredytów do tego konstytucyjnie co najmniej

wątpliwego, politycznie zaś drażniącego środka; pomijając już możliwość uzyskania od Izby w tym względzie upoważnień dostateczną podstawę do rozporządzania wszelkimi potrzebnymi dla prowadzenia wojny kredytami daje Rządowi art. 52 (2): Rząd nie miałby chyba nigdy sposobności do powołania się z większą słuszością na „konieczność państwową” przy czynieniu wydatków bez ustawowego upoważnienia.

Skoro już mowa o budżecie poruszę jeszcze w tym związku kilka kwestyj, co do których różnię się zapatrywaniem z prof. Komarnickim:

1. (Str. 330): „sam budżet jako taki nie zawiera żadnych przepisów prawnych”. Utożsamianie budżetu z preliminarzem nie wydaje się rzeczą trafną: „budżet”, przynajmniej w rozumieniu naszej Konstytucji, to zawsze Ustawa skarbowa wraz ze swoim załącznikiem. Jednak nawet sam preliminarz jest zbiorem norm częściowych, skoro wypełnia szczegółowymi określeniami wiążącymi Rząd ogólne upoważnienia Ustawy skarbowej, przynajmniej (u nas) w odniesieniu do wydatków.

2. (Str. 299): „obecna Konstytucja nie wymienia budżetu jako jednego z głównych celów, dla których zbierają się corocznie Izby na sesję zwyczajną”. Owszem, wymienia: według art. 35 (2) sesja zwyczajna Sejmu, która ma być otwierana corocznie najpóźniej w listopadzie „nie może być zamknięta przed upływem czterech miesięcy, chyba że budżet będzie uchwalony w terminie wcześniejszym”.

3. Mówiąc o przesyłaniu przez Rząd do Sejmu projektu ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych dodaje prof. Komarnicki (str. 331): „Izby mają możliwość wydania swego sądu o tym dopiero *ex post* łącznie z zatwierdzeniem tych kredytów, najczęściej po kilku miesiącach”. A przecież sam cytuje kilka linii wyżej przepis art. 59 (2), nakazujący przesłać do Sejmu projekt „w terminie siedmiodniowym od powzięcia uchwały” przez Radę Ministrów o pozabudżetowym wydatku. Więc nie kilka miesięcy, ale siedem dni, co winno pociągać za sobą ew. zwołanie sesji nadzwyczajnej, skoro przesyłanie projektów poza sesjami nie mogłoby czynić zadość żądaniu Konstytucji.

4. Niezbyt jasno wypadły wywody na str. 336—337 o odrzuceniu przez Sejm budżetu w całości. Składają się na nie dwa ustępy, z których drugi zdaje się zaprzeczać pierwszemu. Ten pierwszy brzmi: „Z treści tego przepisu” (art. 60 (3)) „wynika, iż Konstytucja kwietniowa nie uznaje odrzucenia budżetu za akt o charakterze politycznym, stanowiący votum nieufności Sejmu dla Rządu, gdyż 1-o uchwalenie budżetu uważa za obowiązek Sejmu wynikający z za-

sady, iż Państwo nie może pozostać bez budżetu (art. 60 (1)) oraz 2-o dla uchwalenia votum nieufności przyjmuje ściśle określoną procedurę (art. 29), tym samym wyłączając obalenie Rządu w drodze pośredniej". Nie jest to przekonywające: 1-o Konstytucja nie ujmuje uchwalenia budżetu jako obowiązku Sejmu, skoro art. 60 (3) wyraźnie przewiduje odrzucenie przez Sejm budżetu w całości; zasada art. 60 (1) bynajmniej nie pozbawia Sejmu tego prawa; przepis art. 60 (3) jest właśnie wnioskiem z przesłanek, jakie tworzy ta zasada oraz zasada prawa Sejmu do odrzucenia budżetu. (Sam zresztą prof. Komarnicki pisze w ustępie drugim: "...pojmowanie uchwalenia budżetu jako konstytucyjnego obowiązku Izby należy rozumieć nie w sensie konieczności przyznania kredytów wszelkiemu Rządowi..." — lecz w takim razie jak można mówić o obowiązku?). — 2-o Przyjęcie w art. 29 szczególnej procedury dla wyrażenia przez Sejm Rządowi votum nieufności nie wyłącza bynajmniej obalenia Rządu w drodze pośredniej; formalne votum nieufności pociąga za sobą oznaczone skutki prawne, których nie rodzi wyrażenie braku zaufania drogą pośrednią, co zresztą nie przeszkadza, że właśnie ta pośrednia droga może się stać faktycznie o wiele bardziej skuteczna i doprowadzić ewent. do obalenia Rządu. Widzi to zresztą prof. Komarnicki pisząc w drugim ustępie: „Proceduralne.... utrudnienia w uchwaleniu votum nieufności mogą w konsekwencji skłaniać Izby do pośrednich form wyrażania go". W dalszym jednak ciągu wywodzi: „Z tych względów przepis art. 60 (3) okazać się może nie wystarczający do rozwiązania wytworzonej sytuacji, przewiduje on bowiem tylko ewentualność zmiany projektu przez Rząd". Czyż jednak było zadaniem przepisu podawać reguły „rozwiązania sytuacji"? Czy powinien był nakazać Rządowi ustąpienie tzn. ustanawiać w tym wypadku tzw. parlamentarną odpowiedzialność Rządu w znaczeniu Konstytucji marcowej?

Owa parlamentarna odpowiedzialność jest chyba najbardziej nieszczęśliwym wynalazkiem Konstytucyj bezpośrednio po wielkiej wojnie tworzonych. Miała jakoby w instytucję prawa przekształcić na zwyczaj tylko przed tym opartą główną sprężynę mechanizmu rządów gabinetowo-parlamentarnych. Tymczasem zniekształciła tylko i wypaczyła ten system, usztywniając go w ciasnych ramach francuskiej praktyki. Nie zabezpieczyła Rządu przed obaleniem drogą wykorzystywania przez Izby dla zwalczania nie milego im Rządu ogółu przysługujących im uprawnień, zmuszała natomiast Rząd do bezwarunkowego złożenia broni przed formalnie uchwalonym votum. Dobrze zrobiła Konstytucja kwietniowa przytępiając prawie zupełnie ostrze odpowiedzialności parlamentarnej. Byłaby postąpiła jeszcze lepiej przekreślając ją zupełnie. Pozostałaby wówczas tylko

tw. polityczna odpowiedzialność Rządu przed Izbami, czysto faktyczna. Wyrasta ona na konieczności współpracy Rządu z Izbami i polega nie na jakimś formalnym prawie Izb do obalania Rządu, ale na fakcie, że Rząd nie ma możliwości skutecznego rozwijania działalności wtedy, kiedy Izby z nim skłócone odmawiają mu poparcia i wzbraniają się dostarczać mu podstaw i środków koniecznych dla realizacji programu rządowego. Gdy Izby systematycznie odrzucają przedłożenia ustawodawcze Rządu, odmawiają potrzebnych pełnomocnictw i kredytów, zasypują Rząd dokuczliwymi interpelacjami szkodzącymi mu w opinii publicznej, grożą postawieniem jego członków przed Trybunał Stanu, — Rząd zostaje sparaliżowany i traci zdolność pełnienia swych zadań. Polityczna odpowiedzialność jest wypływem ząbienia się wzajemnego funkcji organów państwowych i oplata raczej akcję Rządu aniżeli wprost osoby jego członków. Nazwa tradycyjalna nie powinna wprowadzać w błąd; nie jest to odpowiedzialność w prawniczym znaczeniu, to raczej zespół środków stojących do dyspozycji Izb, nakazujących Rządowi liczyć się z Izbami. Dlatego odpowiedzialność polityczna nie zmusza Rządu do ustąpienia na skutek jakiegś poszczególnego uchwały, przeciwnie, pozwala samemu Rządowi oceniać położenie i wyciągać stąd dla siebie wnioski. Tam zaś, gdzie uzupełniona została prawem Głowy Państwa rozwiązywania Izb, pozostawia Rządowi możliwość proszenia o rozwiązanie, gdy Rząd czuje się na siłach bronić swej sprawy przed forum wyborców.

I tej właśnie politycznej odpowiedzialności Rządu przed Izbami Konstytucja kwietniowa nie uchyliła i nie mogła jej uchylić, skoro przyznała Izdom bądź co bądź szerokie i bynajmniej nie papierowe atrybuty. Przeciwnie, dla tego właśnie, że podniosła Izby do znaczenia wydatnych i nieodzownych współczynników działalności Państwa, musiała liczyć się z powstaniem konfliktów politycznych pomiędzy Rządem a Izbami oraz obmyślić środki załatwiania tych konfliktów. Odrzuciła mechaniczne rozwiązania oddające z góry zwycięstwo tej samej zawsze stronie. Powierzyła Prezydentowi Rzplitej misję harmonizowania działań naczelnych organów państwowych, uzbrajając go w prawo powoływania i odwoływania członków Rządu oraz w prawo rozwiązywania Izb i czyniąc zeń tym samym arbitra konfliktów politycznych. Właśnie odrzucenie budżetu jest nawiązaniem takiego konfliktu. Rozumie je w ten także sposób prof. Komarnicki zamykając swój wywód zdaniem: „Odrzucenie budżetu należy w każdym razie uznać za przejaw głębokiego konfliktu między Sejmem a Rządem, powodujący konieczność interwencji Prezydenta Rzplitej jako czynnika harmonizującego działania naczelnych organów państwowych (art. 11), analogicznie do

sytuacji przewidzianej w art. 29". Tylko jak należy wobec tego rozumieć zdanie o nieuznawaniu przez Konstytucję odrzucenia budżetu za akt o charakterze politycznym, stanowiący votum nieufności?

Wydaje się poprawniejszym takie ujęcie całego problemu: Konstytucja oddała Prezydentowi rozstrzyganie konfliktów pomiędzy Rządem a Izbami. Konflikty mogą mieć różny początek np. odrzucenie budżetu lub uchwalenie formalnego votum nieufności.⁴ Ten ostatni wypadek tym różni się od innych, że 1. uchwała votum może zapaść tylko na sesji zwyczajnej, 2. jeśli Prezydent nie poweźmie decyzji w ciągu trzech dni po uchwale Sejmu, winien rozpatrzyć wniosek o ustąpieniu Rządu Senat, a gdy ten także wypowie się za wnioskiem, Prezydent jest obowiązany wydać decyzję. Różnica w gruncie rzeczy papierowa, skoro obowiązek Prezydenta nie jest obwarowany żadną sankcją, skoro trudno sobie wyobrazić, by wobec jakiegokolwiek ostrego konfliktu Prezydent zachował się obojętnie, skoro Prezydent utrzymuje zawsze pełną swobodę decyzji, skoro w końcu nawet wybór chwili decyzji także w wypadku formalnego votum zależy od Prezydenta (może np. Izby odroczyć i opóźnić przez to uchwałę Senatu). Konstytucja nie tylko w wypadku odrzucenia budżetu nie podaje przepisu wystarczającego dla rozwiązania sytuacji; otwiera natomiast we wszystkich wypadkach konfliktów jedyną drogę rozwiązania: decyzję Prezydenta. — Żadna uchwała Izb nie rozstrzyga jeszcze sama przez się o losach Rządu: ani votum nieufności, ani inne uchwały. Także odrzucenie budżetu, chociażby już ze względu na przepis art. 60 (3), który pozwala Rządowi czynić wydatki według zeszłorocznego budżetu przy ewent. obniżeniu ich w poszczególnych pozycjach do granic określonych odrzuconym budżetem. Odrzucenie budżetu zatem nie wprowadza Państwa w stan „*ex lex*” ani nie zawiesza nad głową Rządu toporu. Tym bardziej właśnie należy uznać w odrzuceniu budżetu jeden z środków wprawiania w ruch politycznej odpowiedzialności Rządu, tzn. środków stwarzania przez Izby takich sytuacji, które wywołują interwencję Prezydenta. On rozstrzyga, czy Rząd ma przed Izbami ustąpić, czy ma trwać nadal na stanowisku mimo wrogości Izb, czy w końcu ma otrzymać możliwość bronięcia swoich pozycji na terenie wyborów.

⁴ Należy podkreślić, że Konstytucja nie mówi o votum nieufności, ale o „żądaniu ustąpienia Rządu lub Ministra”. Nie stoi zatem nic na przeszkodzie wydania przez Sejm uchwały, np. „Sejm stwierdza, że Rząd nie wypełni swego zadania” albo „Sejm stwierdza, że nie może nadal współpracować z Rządem” itp. — przy czym Sejm nie byłby skrupowany warunkami ograniczającymi art. 29 (2).

B. Różne zagadnienia związane z budową porządku prawnego

1. Stanowisko w porządku prawnym Statutu Województwa Śląskiego. Prof. Komarnicki pisze na str. 198: „...Konstytucja kwietniowa zmieniła art. 44 statutu w ten sposób, że zmiany statutu organicznego wymagają ustawy państwowej, a zatem l-o warunek zgody Sejmu Śląskiego został w przyszłości uchylony i 2-o statut organiczny stracił charakter ustawy konstytucyjnej”. Nie sędzę, by brzmienie art. 81 (3) pozwalało na wyciągnięcie tego ostatniego wniosku. Ustęp ten stanowi bowiem wyraźnie, że Statut zachowuje swą moc”. Nie może to oznaczać niczego innego, jak tylko tego, że Statut zachował przysługujący mu poprzednio stopień hierarchiczny ustawy konstytucyjnej. Znajduje to zresztą potwierdzenie w utrzymaniu dla Statutu nadal nazwy „ustawy konstytucyjnej”. Ta zaś nazwa i ten stopień hierarchiczny wskazują na taką własność danej ustawy, że może ona być zmieniona wzgl. uchylona tylko w drodze ustawy, która przyszła do skutku w trybie rewizyjnym, tzn. w trybie przepisany art. 80 Konstytucji. Ustawą państwową, o jakiej mówi zmieniony obecnie art. 44 Statutu, może być przeto jedynie ustawa rewizyjna. Konstytucją kwietniową nie przeprowadziła dekonstytucjonalizacji Statutu; wchodzi on nadal w skład naszej konstytucji w znaczeniu formalnym. Tyle tylko, że odpadł obecnie dodatkowy warunek zmiany Statutu: zgoda Sejmu Śląskiego.

2. Postanowienia umów wprowadzone w życie tymczasowo. W związku z art. 52 (2), upoważniającym Prezydenta Rzplitej do tymczasowego wprowadzenia w życie w przypadkach niecierpiących zwłoki, przed ratyfikacją, postanowień zawartych w umowach handlowych lub celnych, powiada prof. Komarnicki (str. 247): „Uchwała Izby, zawierająca projekt ustawy o odmowie zgody na ratyfikację, -może być za pomocą veto Prezydenta zawieszona do następnej sesji zwyczajnej, a dla ponownego uchwalenia wymaga się większości kwalifikowanej. Przez ten czas umowa „tymczasowa” wprowadzona w życie obowiązuje, a tym samym wpływ Izby na zawieranie umów handlowych i celnych staje się iluzoryczny”. Obawy te wydają się być płonne: l-o Umowa przed ratyfikacją nie istnieje prawnie, więc „tymczasowe wprowadzenie w życie” postanowień nie może wystarczać ani wobec kontrahenta, który będzie mógł czuć się pewnym swoich uprawnień dopiero po zawarciu, tzn. ratyfikowaniu umowy, ani wobec Państwa Polskiego, które przecież drogą rozporządzenia Prezydenta nie może nabyć uprawnień wzajemnych; już to samo zapewnienie „tymczasowości” rozporządzenia Prezydenta i nie pozwala na zbyt długie zwleknięcie z wniesieniem do Sejmu projektu ustawy wyrażającej zgodę na ra-

tyfikację. 2-o Uchwały Izby „zawierającej projekt ustawy o odmowie zgody na ratyfikację” w ogóle być nie może; może pojawić się tylko odrzucenie przez którąś z Izb wniesionego przez Rząd projektu wzmiankowanej wyżej ustawy, zatem czynność nie nadająca się do obłożenia vetem. Odrzucenie takie uniemożliwia ratyfikację, a chociaż wprost nie znosi „rozporządzenia tymczasowego”, to jednak niewątpliwie musi wywołać w następstwie uchylenie rozporządzenia przez Prezydenta, skoro tylko umowa jest zdolna zabezpieczyć obydwu stronom korzyści, jakie zamierzały osiągnąć dążąc do jej zawarcia.

3. **Promulgacja.** Instytucję promulgacji rozumiem inaczej aniżeli prof. Komarnicki i z tego względu nie uważam, by Prezydent miał dokonywać tego aktu „w charakterze zwierzchnika Rządu”. Promulgacja nie jest tylko „urzędowym stwierdzeniem faktu, że projekt przyjęty został przez czynniki ustawodawcze i poleceniem wykonywania nowej ustawy jako prawa obowiązującego” (str. 228). Nie widzę w ogóle potrzeby przypisywania promulgacji znaczenia owego „polecenia” i nie umiem odkryć dostatecznej ku temu podstawy prawnej. Jest to chyba reminiscencja jakichś teorii szukających ostatnich okopów dla szczątków monarchii absolutnej w zasadzie najostrzejszego podziału władz i dlatego przyjmujących założenie, że „egzekutywy” nie może wiązać wprost to, co uchwali „legislatura”, tak że podstawą tego związania może być tylko rozkaz Głowy apartu wykonawczego. Znaczenie promulgacji podaje sama Konstytucja: jest to stwierdzenie podpisem Prezydenta mocy ustawy konstytucyjnie uchwalonej. Jest zatem autorytatywnym stwierdzeniem zgodności ustawy z Konstytucją, powszechnie wiążącym i pozbawiającym wskutek tego zarówno obywateli jak wszystkie organa państwowe (więc także sądy) prawa samodzielnego badania konstytucyjności ustaw i rozstrzygania o ich ważności. Prawo promulgacji przysługuje zatem Prezydentowi raczej w charakterze strażnika Konstytucji.

Z dalszego ciągu tekstu prof. Komarnickiego wynika zresztą, że w gruncie rzeczy stanowisko jego nie odbiega zbyt daleko od mojego: „mówiąc o promulgacji Konstytucja kwietniowa akcentuje moment konstytucyjności uchwalenia ustawy”. Ale znowu rozchodzą się nasze drogi, gdy dodaje: „co odnosi się do formalnej zgodności ustawy z Konstytucją” i gdy twierdzi, że „do badania materialnej zgodności uchwalonych ustaw z Konstytucją Prezydent może wykorzystywać prawo veta”. W moim przekonaniu moment zgodności materialnej spleta się najściślej z momentem formalnej zgodności: sprzeczny z Konstytucją przez treść swoją tekst, nie może być tym samym w zgodzie z procedurą przepisaną przez Konstytucję.

tucję dla przychodzenia do skutku ustaw, o ile nie został wydany w trybie rewizyjnym. Skoro Prezydent stwierdzi, że przedłożony mu do podpisania projekt został wydany jako ustawa zwyczajna, mimo że, ze względu na treść swoją wymaga formy ustawy konstytucyjnej, odmówi po prostu podpisu i nie odeśle projektu z powrotem do Sejmu z żądaniem ponownego rozpatrzenia. Decyzja Prezydenta jest ostateczna i nie może być obalona sposobem przewidzianym dla uchylania veta. Z tych względów rozróżniam ściśle wypadki odmowy podpisu z powodu niezgodności projektu z Konstytucją (obojętne, materialnej czy formalnej) od wypadków obłożenia projektu vetem, pojawiających się wówczas, gdy Prezydent merytorycznie się nie zgadza z danym projektem. Izby mogą wówczas przeprowadzić swoją polityczną wolę wbrew woli Prezydenta, — nie mogą natomiast obalić jego sądu o niezgodności uchwały ustawodawczej z Konstytucją. Dlatego też nie mogę przyznać całkowitej słuszności prof. Komarnickiemu, gdy twierdzi o art. 49 (2) (str. 327): „przepis ten pozbawiony jest skutecznej sankcji prawnej”: sankcja istnieje właśnie pod postacią odmówienia przez Prezydenta podpisu aktowi ustawodawczemu stojącemu w sprzeczności z Konstytucją i prawnie wywiera pełny skutek; czy sankcja ta okaże się w praktyce wystarczająca (więc faktycznie „skuteczna”), o tym przesądzać trudno, wolno mieć jednak pod tym względem wątpliwości.

4. Dekrety z art. 56. Prof. Komarnicki twierdzi o tych, dekretach (str. 219): „te z nich, które są wydawane przez Prezydenta w wykonywaniu zwierzchnictwa nad Rządem, administracją i siłami zbrojnymi mają formalną moc wyższą od ustaw, ponieważ mogą być zmieniane tylko drogą dekretów”, a następnie jeszcze (str. 234): „Ten stosunek równorzędności” (ustaw i dekretów) „naruszony jest na niekorzyść ustaw, gdyż jeden z rodzajów dekretów, a mianowicie dekrety z art. 56 nie mogą być przez ustawę uchylone ani zmienione”. Ujmuję to zagadnienie inaczej, przede wszystkim inaczej rozumiem stosunki hierarchii mogące zachodzić pomiędzy normami.

Moim zdaniem, pewna norma jest nadrzędna w stosunku do innych norm wówczas, gdy nad nimi panuje, tzn. przepisuje im pod grozą ich nieważności warunki formy ich wzgl. treści. Wtórą tylko funkcją nadrzędności jest moc uchylania dawniej istniejących przepisów, skoro wynika dopiero z władzy norm nadrzędnych przesuwania granic ustanowionych uprzednio dla norm niższego stopnia — W myśl tego podrzędnymi w stosunku do jakiejś normy są takie normy, które muszą poddać się warunkom ustanowionym dla nich przez normę panującą, gdyż w ten sposób tylko mogą stać się częścią składową porządku prawnego: norma podrzędna nie może

nigdy ani wprost ani pośrednio zmienić wzgl. uchylić normy wobec niej nadrzędnej. — Równorzędność pomiędzy normami zasadza się na tym, że normy pozostające do siebie w tym stosunku nie stanowią wzajemnie dla siebie prawa, nie panują nad sobą wzajemnie, podlegają natomiast tym samym górnym w stosunku do nich warstwom porządku prawnego i panują nad tymi samymi stopniami niżej od nich postawionych norm. Równorzędność może przybrać dwojaką postać. Pierwsza postać polega na tym, iż normy pomiędzy sobą równorzędne mogą wzajemnie się uchylać w myśl zasady „lex posterior”; forma ta występuje wówczas, gdy różnica w proceduralnym powstawaniu norm równorzędnych nie wiąże się z wyspecjalizowaniem danego rodzaju norm do wyłącznego reglamentowania danych określonych materii wzgl. z wyłączną ich właściwością wobec pewnego określonego terytorium. Druga natomiast postać, jaką może przybrać równorzędność, wyrasta na podłożu rzeczowej wzgl. terytorialnej specjalizacji danego rodzaju norm; wówczas pomimo swojej równorzędności, nie będą mogły normy wkraczać na tereny zastrzeżone dla norm im wprowadzić równych, ale jedynie wobec tych terenów właściwych i tym samym nie będą mogły takich norm zmieniać czy uchylać.

W jaki sposób przedstawia się na tle powyższej teorii sprawa stosunku dekretów z art. 56 do ustaw formalnych? Inaczej dekretów z zakresu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych., inaczej dekretów organizacyjnych. Sprawy stanowiące przedmiot dekretów z zakresu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, jako podlegające wyłącznie zwierzchnictwu Prezydenta, tym samym są wyjęte całkowicie spod właściwości ustaw formalnych (także innych rodzaj dekretów). Tworzą odrębną, zamkniętą domenę, dostępną wyłącznie tylko dla dekretów zwierzchnictwa, które ze swej strony nie mogą przekraczać granic tej domeny. Dekrety te podlegają na równi z ustawami jedynie Konstytucji oraz ew. traktatom, stają się źródłem norm zajmujących te same niższe szczeble (w pierwszym rzędzie rozporządzeń ministrów); posiadają zatem ten sam stopień hierarchiczny, co ustawy. Ich równorzędność w stosunku do ustaw przybiera postać wzajemnej niezdolności zmieniania się wzgl. uchylania. — Nie sądzę, żeby to stanowisko w porządku prawnym omawianych dekretów było dopiero inowacją Konstytucji kwietniowej i nie zgadzam się ze zdaniem prof. Komarnickiego, że za czasów Konstytucji marcowej „dekrety te nie posiadały mocy ustawodawczej”. Wprowadzić Konstytucja marcowa nie wyznaczała stosunku ich do ustaw, co więcej, nawet w ogóle wyraźnie nie wspominała o nich. Ustanawiała jednak Prezydenta najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa i tym samym już zawierała *implicite* upoważ-

nienie dlań normowania spraw odośnego zakresu i to normowania wyłącznego, skoro owo zwierzchnictwo przysługiwało tylko Prezydentowi i tym samym wykluczało wszelką konkurencyjną działalność na tym polu.

Czy pomiędzy ustawami a obydwo ma grupami dekretów organizacyjnych zachodzi taki sam stosunek równorzędności jak pomiędzy ustawami a dekretami zwierzchnictwa? Rozpatrzmy najpierw sprawę wyłącznej kompetencji tych dekretów wobec materii mających stanowić ich przedmiot. Prof. Komarnicki jest zwolennikiem przyjętej na ogół interpretacji (którą sam zresztą niegdyś wysunąłem), że w tej dziedzinie droga ustawodawcza jest wykluczona (str. 230). A jednak Konstytucja nie zamyka wyraźnie ustawom dostępu na owe tereny.⁵ Mówi tylko, że ustawy nie mogą zmieniać lub uchylać dekretów organizacyjnych. Nie jest to równoznaczne z ogólnym zakazem zajmowania się organizacją Rządu i administracji rządowej. Z przepisu Konstytucji wynika jedynie, że ustawy nie będą mogły normować organizacji tych władz, które już zostały zorganizowane w drodze dekretu. Mogą natomiast zająć się takimi punktami organizacji władz, których jeszcze nie dotknął żaden dekret, z tym oczywiście, że odpowiednie ich postanowienia będą musiały ew. ustąpić postanowieniom przyszłego dekretu. Nie ma tu zatem bezwzględного zastrzeżenia danych materii wyłącznie tylko dla dekretów, jest natomiast oddanie prymatu dekretem nad ustawami w danym zakresie materii. — Jest to praktycznie najzupełniej uzasadnione. W przeciwnym bowiem razie każda ustawa musiałaby być uzupełniona jakimś dekretem organizacyjnym. Wszak że każda powierza normalnie swoje wykonanie pewnym ministrom: jest to już przydział kompetencji, przeto sprawa podlegająca dekretem organizacyjnym. Gdyby jedynie dekreta mogły ją normować, klauzula wykonawcza winna byłaby opiewać zawsze na Rząd i dopiero dekret byłby władny oznaczyć ten czynnik „Rządu”, który zostanie powołany do wykonania danej ustawy. Nie mogłyby również ustawy powoływać do życia żadnych nowych urzędów, nawet wówczas, gdy wstępują na tereny dziewicze, których uprawa winna być powierzona nowym a wyspecjalizowanym organom. Ustawy nie mogłyby powoływać do współdziałania w pewnych sprawach z czynnikami urzędniczymi czynnikami obywatelskiego. Nie mogłyby w ogóle poruszać kwestii, kto ma je wykonywać, chociażby kwestia ta posiadała najbardziej istotne znaczenie dla utrzymania się w życiu danej ustawy. A przecież często zagadnienia organizacyjne splatają się z innymi momentami w zasadniczy węzeł. — Konstytucja jednak nie odebrała ustawom możliwości zajęcia się tymi sprawami.

⁵ Zwrócił mi na to uwagę rektor Fryderyk Zoll.

Pozwoliła jedynie Prezydentowi korygować odpowiednie przepisy ustaw, co dostatecznie tłumaczy się rzeczowymi kwalifikacjami samej administracji do przeprowadzania ulepszeń organizacyjnych, czy to w celu osiągnięcia wyższego poziomu technicznego, czy to w celu zmniejszenia kosztów. Wprowadzane zaś przez Prezydenta poprawki muszą już ustawy przyszłe szanować i muszą się do nich przystosowywać. Tylko jeszcze budżet, pośrednią drogą skreślenia kredytów na jakąś organizację administracyjno-rządową, mógłby wyrzucić nacisk w kierunku zniesienia czy zmienienia tej organizacji mocą dekretu Prezydenta.

Z powyższego już wywodu wynika, że stosunek pomiędzy ustawami a dekretemi organizacyjnymi nie jest stosunkiem równorzędności, lecz jest stosunkiem podporządkowania ustaw tym dekretem. W tym punkcie zgadzam się z prof. Komarnickim; omawiane dekrety istotnie „mają formalną moc wyższą od ustaw” (str. 219). Podporządkowanie to występuje jednak w dość wąskiej płaszczyźnie treści zakreślonej przez Konstytucję dekretem organizacyjnym. Pod każdym innym względem dekrety te winny przystosowywać się do postanowień ustaw, przede wszystkim zaś budżetu; nie tylko nie mogą postanowień tych zmieniać, ale muszą uzgadniać z nimi swoje przepisy.

Dlatego też nie należałoby przywiązywać większej wagi do wyższości dekrétów organizacyjnych nad ustawami. Jakkolwiek nie można nazwać fałszywym twierdzenia, że „zasadniczy stosunek równorzędności pomiędzy ustawami a dekretemi jest naruszony na niekorzyść ustaw” przez dekrety organizacyjne (dekrety zwierzchnictwa Sił Zbrojnych nie mogą tu wchodzić w grę jako w pełni równorzędne z ustawami), to jednak akcent jest tu zbyt mocny i owo „naruszenie” jest raczej zaledwie tylko odchyleniem. A nawet owo odchylenie równowagi, jeżeli nawet nie przeważa inne, lecz już na rzecz ustaw ustanowione: oto dekrety z upoważnienia ustawy nie posiadają zupełnie tego samego stopnia, jaki służy ustawom. Dekrety te nie opierają się przecież wprost na Konstytucji (w przeciwieństwie do ustaw, dekrétów z konieczności i dekrétów z art. 56), ale znajdują swoją bezpośrednią podstawę w ustawie upoważniającej. Władza nimi nie tylko Konstytucja, ale także i ta ustawa. Posiadają wprowadzić moc ustaw, jednak nie w stosunku do jakichkolwiek ustaw, lecz tylko w stosunku do tych ustaw, wobec których moc tę otwarła im ustawa upoważniająca. Gdyby nawet to pełnomocnictwo było najbardziej szerokie, zawsze będzie ono stanowić granicę dla dekretu i dekret nie będzie władny zmienić tej granicy. Te dekrety zatem są w stosunku przynajmniej do ustawy upoważniającej normami podrzędnymi.

5. Zrównanie dekretów z ustawami. Z powyższymi rozważaniami wiążą się inne jeszcze problemy interpretacyjne. Chodzi mianowicie o znaczenie art. 49 (1): „Aktami ustawodawczymi są: a) ustawy, b) dekrety Prezydenta Rzplitej” oraz o znaczenie art. 57 (1): „Dekrety Prezydenta Rzplitej mają moc ustawy”. Objęcie ustaw i dekretów wspólną nazwą pozwala przypuszczać, iż Konstytucja dąży do urównorzędzenia tych rodzajów norm. Nie da się stąd jednak jeszcze żadną miarą wyprowadzić wniosku, że dekrety zostały zrównane z ustawami; nadanie dwóm przedmiotom wspólnej nazwy świadczy tylko o możliwości zaliczenia ich do jakiegoś tego samego „genus”, tzn. o tym, że przedmioty te posiadają niektóre cechy wspólne. Jest to raczej techniczny środek ułatwiający odnoszenie pewnych wypowiedzi w skróconej formie do obydwu przedmiotów równocześnie. — Może więc zrównanie, o jakim mowa, przeprowadza art. 57 (1)? Na pierwszy rzut oka: tak. Przy głębszym jednak zastanowieniu dochodzi się do przekonania, że nie ma się tu do czynienia bynajmniej z prostą sprawą.

Cóż bowiem może oznaczać w danym zastosowaniu określenie „moc ustawy?” a) Dekretów nie mogą uchylać ani zmieniać żadne normy zajmujące niższy od ustaw stopień hierarchiczny. Twierdzenie to jest prawdziwe w stosunku do wszelkich rodzajów dekretów. — b) Dekrety panują nad tymi samymi rodzajami norm co ustawy. Twierdzenie to jest prawdziwe w stosunku do wszelkich dekretów, z wyjątkiem dekretów organizacyjnych; te bowiem panują także nad ustawami w obrębie swojej właściwości materialnej, c) Dekrety przybierają w stosunku do ustaw jedną z dwóch postaci równorzędności. Twierdzenie to jest prawdziwe z dwoma wyjątkami: 1° dekrety z upoważnienia mogą być zmieniane przez ustawy, same natomiast mogą zmieniać tylko ustawy objęte upoważnieniem, nigdy zaś nie mogą zmienić ustawy upoważniające, ich równorzędność przeto z ustawami nie jest zupełna; w jakimś graficznym schemacie hierarchii norm naszego porządku prawnego należałoby je umieścić o pół stopnia poniżej ustaw; 2° dekrety organizacyjne mogą zmieniać odpowiednie przepisy ustaw, ich postanowienia natomiast są dla ustaw nietykalne; górują zatem (aczkolwiek w wąskim tylko zakresie swej treści) nad ustawami i dlatego należałoby w schemacie wyznaczyć im miejsce wyższe od ustaw, d) Dekrety podlegają na równi z ustawami tym samym tylko normom posiadającym od ich obydwu wyższą rangę; więc jedynie Konstytucji i traktatom. Wyższość Konstytucji stwierdza wyraźnie art. 49 (2): „Żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją”. Wyższość traktatów wynika z jednej strony z recepcji tej instytucji przez Konstytucję, tym samym z recepcji przez nią norm

prawa narodów o uchylaniu traktatów (występuje zatem niemożność uchylania norm traktatowych przez akty ustawodawcze), z drugiej zaś strony z ustanowienia przez Konstytucję traktatów jako samoistnego a nie mającego wytkniętych granic treści źródła prawa (co prowadzi do wniosku, że traktaty są władne — przynajmniej w zakresie stosunków z współkontrahentem — zmieniać postanowienia aktów ustawodawczych). — Twierdzenie jednak o podleganiu ustaw i dekretów tylko tym samym, tzn. wyłącznie wyżej podanym, normom będzie znowu nieprawdziwe w stosunku do dekretów z upoważnienia (podlegają one jeszcze ustawie stanowiącej ich podstawę prawną), a także w stosunku do ustaw (podlegają one jeszcze dekretem organizacyjnym).

Z powyższej analizy wynika, że określenie „moc ustawy” nie jest bynajmniej jednoznaczne w odniesieniu do wszelkich dekretów. Jeśli urównorzędnia dekrety z ustawami, czyni to tylko *grosso modo*, wskazując jedynie na ogólną możliwość stosowania wobec dekretów reguł równorzędności, lecz bynajmniej nie stanowiąc, że wszystkie znamiona równorzędności mają się odnosić do stosunku pomiędzy ustawami a dekretemi wszelkich rodzajów. Wszystkim dekretem jest w zakresie tego stosunku wspólna tylko cecha wyżej pod literą a wyszczególniona. Z tych względów badanie naukowe nie może przyjąć jako podstawę swoich wywodów proste tylko brzmienie art. 57 (1), ale musi przeprowadzić gruntowną analizę oraz zbudować własną na niej opartą konstrukcję.

Kilka słów jeszcze o znaczeniu dla problemu zrównania dekretów z ustawami cytowanego już poprzednio art. 57 (2). Przepis ten ustanawia zasadniczą równość dekretów z ustawami jedynie ze względu na materię mogące być przedmiotem prawodawstwa. Nie wynika z niego oczywiście bynajmniej, że każdy rodzaj dekretów jest władny normować wszelkie materie. Przeciwnie, stwierdza on wyraźnie, że zdolność dekretu normowania danych materii zależy od warunków oznaczonych przez Konstytucję. Możliwą jest zatem rzeczą, że dla jakiejś materii nie znajdzie się żadnego rodzaju dekretu, który by był władny ją normować, z tego powodu, że Konstytucja wyjęła tę materię wprost lub pośrednio spod właściwości wszelkich rodzaj dekretów. Tak się rzecz ma np. ze zgodą Izby Ustawodawczych na ratyfikację umowy międzynarodowej; zgoda ta musi być wyrażona w ustawie i ustawy tej nie może zastąpić żaden dekret. (Dlatego trudno się zgodzić z twierdzeniem prof. Komarnickiego wyrażonym na str. 230: „W porównaniu do Konstytucji poprzedniej zakres dekretów z konieczności rozszerzył się, gdyż wyłączenia nie objęły.... 5. zawarcia traktatów, które wymagają

zgody Sejmu"). Tak się rzecz ma również z budżetem, jeśli poprzednio podane rozumowania oparte są na słusznych przesłankach. Ustanowiona zatem przez art. 57 (2) zasadnicza równość dekretów z ustawami ze względu na materie normotwórstwa dopuszcza pewne, choć nieliczne, wyjątki. Odwrotnie, także ustawy nie mogą wkraczać na wszelkie tereny otwarte dla dekretów; materie wyszczególnione w art. 56 zostały wyjęte spod kompetencji ustawodawstwa formalnego bądź bezwzględnie (sprawy z zakresu zwierzchnictwa wojskowego), bądź tylko w oznaczonych warunkach (sprawy organizacyjne, o ile już zostały unormowane dekretami).

6. Przewaga Prezydenta na polu ustawodawstwa. W świetle przedstawionych powyżej interpretacji musi doznać znacznego osłabienia słusność następującego zdania prof. Komarnickiego (str. 232): „...stwierdzić musimy przyznanie przez Konstytucję Prezydentowi przewagi na polu ustawodawstwa nad Izbami ustawodawczymi, wynikającą z zasadniczego zrównania dekretów z ustawami oraz z trudności uchylania dekretu przez ustawę, podpadającą pod działanie veto ze strony Prezydenta”. Tej ostatniej uwadze należy w pełni przyklasnąć; istotnie, niewyjęcie spod veta ustaw uchylających dekrety stanowi przykrą inelegantiam iuris. Zapewne jednak jeszcze nie uzasadnia przewagi prezydenta na polu ustawodawstwa, skoro bądź co bądź veto może być obalone, a właśnie w omawianym wypadku nie byłoby chyba w praktyce zbyt trudno zdobyć w Izbach potrzebną do tego większość. — Natomiast argument „zasadniczego zrównania” nie przekonywa już z tego względu, że owo „zrównanie” jest w gruncie rzeczy dość nierówne, — przede wszystkim zaś z tego powodu, że możliwość korzystania przez Prezydenta z ustawodawstwa dekretowego zależy przecież w lwiej części od Izb, skoro przeważająca ilość dekretów opiera się na uchwalonym przez Izby upoważnieniu. Inne rodzaje dekretów nie są zdolne uzasadnić „przewagi”; dekrety z konieczności występują tylko w czasie pomiędzy kadencjami, dekrety stanu wojennego tylko w czasie wojny, — dekrety w końcu art. 56 zostały ograniczone do specjalnego odcinka, zazwyczaj pozostawianego na ogół przez same parlamenty normotwórstwu, tzw. Egzekutywy. W tych warunkach trudno chyba mówić o przewadze Prezydenta. Raczej nawet słuszniejszym byłoby twierdzenie o przewadze czynnika parlamentarnego na polu ustawodawstwa, — co prawda nie posuniętej tak daleko i nie tak bezwzględnej jak to było np. za czasów przedmajowych, jednak nie odbiegającej rozmiarami swymi zbyt daleko od stanu wprowadzonego w tym względzie przez reformę 1926 r.

III

Brak miejsca nie pozwala już na zajęcie się kilkoma innymi kwestiami interpretacyjnymi, jakie miałbym do poruszenia. Muszę natomiast jeszcze poświęcić kilka uwag, choćby pobieżnych, sprawie konstrukcji typu ustrojowego stworzonego przez Konstytucję kwietniową. Pisałem już zresztą niejednokrotnie o tym.⁶ W pracach tych określiłem obecny ustrój jako „system rządów gabinetowych nastawiony na współpracę Rządu z Izbami — przy czym Prezydent pełni misję regulatora systemu”. Wskazywałem, że Konstytucja zbliżyła zorganizowany przez siebie system do postaci „jaką system ten przybiera w tzw. Monarchiach parlamentarnych. Że ma się tutaj do czynienia z typem rządów gabinetowych, uzasadniałem przede wszystkim dwoma względami: 1. przyznaniem przez Konstytucję Izbowi (zwłaszcza Sejmowi) szerokich uprawnień ustawodawczych i kontrolnych, 2. mocnym konstytucyjnym związaniem z Rządem wykonywania przez Prezydenta przysługującej mu władzy tak, że Rząd jako samoistny i jedynie odpowiedzialny czynnik współdziała z Prezydentem we wszystkich aktach łączących się z normalnym tokiem spraw państwowych, tzn. w aktach będących właśnie „rządzeniem”.

Takie ujęcie zagadnienia różni się całkowicie od konstrukcji prof. Komarnickiego. Mówi on: (str. 194) „...ustrój Polski według Konstytucji kwietniowej stanowi formę pośrednią między republiką a monarchią, zwaną ustrojem cezarystycznym”. Ów „ustrój cezarystyczny” charakteryzuje w dalszym ciągu jako formę państwa autorytatywnego, mogącą przybrać rozmaitą postać ustrojową, w każdym jednak razie o tendencjach anti-parlamentarnych, której istota leży w osobistych rządach jednostki. Następnie jednak łagodzi sąd swój o przynależności ustroju Polski do typu cezarystycznego: (str. 195) „Cechy te odnajdujemy w nowym ustroju Polski, jednakowoż nie wszystkie z nich są jednakowo rozwinięte, niektóre są tylko zaznaczone jako możliwe tendencje rozwojowe. Przede wszystkim Konstytucja kwietniowa pozostawia ograniczony co prawda w swych kompetencjach Sejm, ale oparty o głosowanie powszechne”. Dochodzi w końcu do konkluzji: (str. 196) „Z cech ustroju cezarystycznego -najpełniejsze urzeczywistnienie znalazła w nowym ustroju Polski zasada koncentracji władzy w ręku Głowy Państwa. Daje ona konstytucyjną możliwość Prezydentowi Rzplitej zapewnienia funkcjonowania organizacji Państwa z wyeliminowa-

⁶ „Uwagi prawno-polityczne nad projektem Konstytucji wicemarszałka Kara” (Kraków 1934). — „Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych” (Kraków 1934). — „Typ nowego ustroju państwowego Polski”. (Przegląd Notarialny 1935 nr 9).

niem współdziału parlamentu. Z drugiej strony struktura Państwa została tak ukształtowana, by pozostawić możliwość konstytucyjnej współpracy Prezydenta z parlamentem. Mamy więc w Konstytucji kwietniowej swoisty dualizm ustrojowy, co otwiera możliwość dalszej ewolucji bądź w kierunku autorytatywnym, bądź demokratycznym. Dominującą wszakże cechą nowego ustroju Polski jest jego autorytatywny charakter; pozostawione cechy demokratyczne odgrywają rolę drugoplanową, możliwość wykorzystania ich zawisła od woli Prezydenta Rzplitej".

O ile dobrze rozumiem, istotne cechy nowego ustroju Polski polegają zdaniem prof. Komarnickiego: 1. na koncentracji władzy w osobie Prezydenta, 2. na autorytatywnym charakterze ustroju. Konstrukcja ta nie przemawia do mojego przekonania.

Koncentracja władzy? Nie może jej być tam, gdzie Konstytucja tworzy wiele organów zasadniczych o charakterze samoistnym, pełniących samodzielnie im wyłącznie do sprawowania oddane funkcje. Takie zaś właśnie stanowisko w ustroju przyznaje Konstytucja nie tylko Prezydentowi, lecz i Rządowi oraz obydwu Izbowi. Prezydent posiada tylko ściśle przez samą Konstytucję określoną kompetencję. Nie może substytuować się w miejsce innych organów, nie może zmieniać ani uchylać aktów przez nie zdziałanych, nie może im narzucać swej woli w sposób wiążący. Prawda, że może odwołać Rząd. Rząd ten nie jest jednak wykonawcą rozkazów Prezydenta, waga zaś Rządu wobec Prezydenta spoczywa w stosunku Izb do Rządu oraz w sile wewnętrznej Izb. Wiązania bowiem gmachu władzy krzyżują się w ten sposób, że ew. samowolnie wywołany przez Prezydenta kryzys rządowy może za sobą snadnie pociągnąć kryzys parlamentarny, a ten z kolei może wstrząsnąć stanowiskiem samego Prezydenta. Prawda, że Prezydent może rozwiązać Izby, po czym może przez około 130 dni rządzić nawet faktycznie osobiście nie potrzebując liczyć się z Izbami (choć i wówczas nie ma m. i. prawa ustalać budżet, nakładać podatki, zaciągać pożyczki, ratyfikować szereg ważnych rodzajów traktatów). Po upływie jednak owych 130 dni musi już wkroczyć na drogę normalnego współdziałania z innymi przez Konstytucję ustanowionymi organami (nie zawisło to już od jego woli), gdyż traci przysługującą mu w tamtym czasie władzę spontanicznego legiferowania, a powołany przezeń Rząd podlega kontroli Izb. Konstytucja nie zawiera wprawdzie wyraźnego zakazu powtarzania rozwiązań Izb; nie czynią tego wszakże inne także Konstytucje; wystarcza tu już, że Izby dzięki swym atrybutom są koniecznym elementem pozostawiania maszyny państwowej w pełnym ruchu. Wystarcza, że Prezydent (wbrew twierdzeniu prof. Komarnickiego) nie posiada

„konstytucyjnej możliwości zapewnienia funkcjonowania organizacji Państwa” i „wyeliminowania współdziału parlamentu”. Jeśli „cezaryzm” Prezydenta polskiego przejawia się w tym, że może odwoływać Rząd i rozwiązywać Izby, to są cezarystycznymi wszelkie ustroje uświęcające te uprawnienia Główn Państwa.

Państwo autorytatywne? Wydaje się, że prof. Komarnicki rozumie ten termin w dwojakim sensie: a) Państwo antydemokratyczne, b) Państwo odrzucające gwarancje praworządności, przeciwstawiające się Państwu Prawnemu (str 192). Do antydemokratyzmu stasuje się to wszystko, co wysunąłem wyżej przeciwko „koncentracji”. Pozostaje zatem do omówienia drugi sens „Państwa autorytatywnego”. Prof. Komarnicki uzasadnia taki charakter naszego ustroju tym, że Konstytucja ustanowiła prerogatywy oraz nieodpowiedzialność Prezydenta: „powstała pewna kategoria aktów państwowych, za które nikt nie jest odpowiedzialny w sensie prawnym i które pokrywa jedynie autorytet Prezydenta, a zatem mamy przyjęcie zasady rządów nieodpowiedzialnych prawnie, czyli przejście na grunt państwa autorytatywnego”. Ależ: 1° przy pomocy prerogatyw rządzić się nie da, choćby dlatego, że są nieliczne i że nie mieszczą się w obrębie bezpośredniego kształtowania spraw państwa, — 2° prerogatywy polegają na aktach swobodnego uznania (nominacje, odwołanie premiera, rozwiązanie Izb, akty łaski), zatem na aktach z natury swojej nie nadających się jako podstawa odpowiedzialności prawnej, a nawet faktycznie nie stających się z reguły powodem wprawiania w ruch odpowiedzialności politycznej sprawującego je organu. Zbyt pochopny byłby wniosek, że Konstytucja opiera ustrój na zasadzie autorytetu, wyprowadzony stąd, że wyjmuje ona tego rodzaju akty z pod odpowiedzialności, że więc stanowi jako normę to, co wszędzie gdzie indziej jest faktem. W tym zakresie zasada ta znajduje zastosowanie prawie we wszystkich państwach, mimo że nie wszystkie Konstytucje stawiają ją w podobnie jasny i wyraźny sposób. Zapewne, w ujęciu sprawy przez naszą Konstytucję jest pewien odmienny odcień, nie przybiera jednak jeszcze przez to Konstytucja specyficznej barwy.

Autorytet polskiego Prezydenta nie jest autorytetem Wodza. Nie kieruje on sprawami Państwa i nie on je prowadzi. Jest tylko harmonizatorem „działań naczelných organów państwowych”, arbitrem rozstrzygającym ich konflikty, strażnikiem Konstytucji; ze względu na te swoje funkcje i w ścisłym z nimi związku jest także regulatorem polityki, ale nie jest ani jedynym i bezpośrednim jej twórcą, ani jej realizatorem. I nie autorytet Prezydenta wzniesiony ponad wszelkie organa tworzy podstawę ustroju. Podstawą tą jest Konstytucja ograniczająca Prezydenta na równi z innymi orga-

nami oraz prawo rozwijane wprawdzie przy udziale Prezydenta, bynajmniej jednak nie jego wyłącznie wolą. Jeśli Konstytucja stawia Prezydenta na czele Państwa, nie znaczy to wcale, by całą działalność Państwa w nim ogniskowała; jeśli skupia w jego osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową, nie znaczy to, by realnie oddawała mu pełnię władzy; jeśli każe innym organom pozostawać pod zwierzchnictwem Prezydenta, nie znaczy to, by miały być one tylko narzędziami jego woli i mogły zabierać głos tylko kiedy on na to pozwoli; jeśli mianuje Prezydenta czynnikiem nadrzędnym w Państwie, nie znaczy to, by go czyniła wszechwładnym. Wszystkie te epitety mogłyby przemawiać na rzecz państwa autorytetu, gdyby Konstytucja poprzestała na nich i nie rzuciła na nie właściwego światła przez szczegółowe i wyczerpujące określenie uprawnień Prezydenta, co właśnie wyznaczyło dokładne i nieprzekraczalne granice jego władzy.

Prawnicza analiza Konstytucji nie pozwala brać dosłownie zwrotu o „skupieniu władzy”: to raczej konstrukcja symboliczna, jak w monarchicznych systemach „Korona”, posiadająca zapewne wartość wychowawczo-państwową, będąca jednak dla prawnika chyba tylko unaocznieniem zasady jedności władzy państwowej. Stanie na czele Państwa, nadrzędność, zwierzchnictwo — sprowadzają się realnie nieomal tylko do prawa rozwiązywania Izby oraz prawa powoływania i odwoływania szeregu dygnitarzy, przede wszystkim członków Rządu; do dokonywania przeto aktów istotnie zwierzchniczych, lecz nie wystarczających dla wzięcia we własne ręce spraw Państwa — właśnie dlatego, że wyłącznie zwierzchnicze, — aktów swobodnie w zasadzie decydowanych, lecz nie samowolnie — skoro są one tylko częścią bogato rozbudowanego ustroju i logika tego ustroju musi kierować także ich sprawowaniem.

Gdyby ustrój „cezarystyczny” miał być tym, czym go chce mieć pierwsze określenie prof. Komarnickiego: „formą pośrednią między republiką a monarchią”, zgodziłbym¹ się chętnie na ochrzczenie tą nazwą naszego ustroju; rzeczywiście bowiem Konstytucja dąży do zastąpienia władzy Monarchy systemu gabinetowo-parlamentarnego władzą Prezydenta uzbrojonego odpowiednio do pełnienia zadań konstytucyjnej Głowy Państwa. Jeśli jednak ma być ustrój „cezarystyczny” „formą państwa autorytatywnego” — państwo Konstytucji kwietniowej nie posiada ustroju „cezarystycznego”.

Wydaje mi się, że konstrukcja prof. Komarnickiego wyrosła raczej pod wpływem terminologii użytej przez Konstytucję oraz ustępów jej o ogólnikowej, wieloznacznej treści — aniżeli pod

wpływem analizy przepisów o pozytywnym charakterze; że sięga raczej do ideologicznych wypowiedzi niektórych spośród czynnych przy tworzeniu Konstytucji polityków aniżeli do dzieła gotowego już i oderwanego jako prawo od osób u jego kolebki stojących; że wreszcie natchnęło ją raczej zapatrzenie się na bezpośrednio przeżywaną pierwszą dopiero fazę realizowania Konstytucji, rozwijającą się pod znakiem ordynacji wyborczej i będącą wyrazem przejściowych stosunków, aniżeli rozważenie tych ułożonych w Konstytucji momentów, które zmierzają ku osiągnięciu przez ustrój równowagi w oparciu na względnie ustabilizowanych stosunkach. Dlatego prof. Komarnicki jest skłonny raczej także interpretować poszczególne przepisy Konstytucji w duchu z góry powziętej koncepcji, zamiast budować konstrukcję na analizie samych przepisów i zachodzących pomiędzy nimi związków. Daje konstrukcję wprawdzie jednolitą, ale odpowiadającą bardziej temu stanowi rzeczy, jaki Konstytucja przewiduje na czas wojny, aniżeli temu, jaki winien wyrósć na gruncie przepisów normujących stosunki w czasie pokoju.

Konstytucja typu kwietniowej zakłada niewątpliwie ramy, w których może się zmieścić wielka różnorodność ukształtowań życia politycznego. Podatna giętkość tych ram pozwala na różne chwilowe ustosunkowywanie się działających w ich obrębie dynamizmów politycznych, na przejściowe przybieranie przez ustrój różnych postaci nawet krańcowych: od sejmowładztwa po dyktaturę Prezydenta. Sama Konstytucja nadaje jednak mimo tej elastyczności pewien stały kierunek ewolucji, zmierza ku osiągnięciu przez ustrój pewnej równowagi, mającej właśnie stanowić optimum jego funkcjonowania. W moim przekonaniu ten kierunek przez samą Konstytucję obrany nie idzie ku „państwu autorytetu”, ale ku współdziałaniu wszystkich organów zasadniczych. Prezydentowi zaś wyznacza Konstytucja zadanie sterowania ku tej równowadze ustroju i nie pozwala mu jej burzyć przez sięganie po osobiste rządy. Daje Prezydentowi tyle tylko władzy, by państwo w oparciu o nią mogło przetrwać okresy, w których równowaga została zachwiana; zbyt mało jednak władzy na to, by Prezydent mógł w zgodzie z prawem swoją dyktaturę utrwalić: sama Konstytucja byłaby na takiej drodze największą przeszkodą.

Różnice pomiędzy ujęciami i poglądami prof. Komarnickiego a moimi są liczne i zasadniczej niejednokrotnie natury. Nie wpływa to jednak ujemnie na wielki szacunek, jaki żywię dla trudu włożo-

nego przez autora w swe dzieło ani nie zmniejsza podziwu dla jego wiedzy, horyzontów i talentu. Jest rzeczą możliwą napisać na ten sam temat książkę odmiennie rozwiązującą poszczególne zagadnienia i dochodzącą do różnych wyników. Trudno byłoby jednak dorównać pracy prof. Komarnickiego bogactwem materiału, sumiennością w jego traktowaniu, dokładnym przedstawieniem rozległej i wielostronnej problematyki. Z tych względów „Ustrój państwowy Polski współczesnej” pozostanie w naszej literaturze prawno-konstytucyjnej jako dzieło trwałej, niezastąpionej wartości, podstawowe i nieomal klasyczne.